《缙绅录》与清史研究

清末新政与京师司法官员的满汉比例（1901–1912）

——基于《缙绅录》数据库的分析

胡祥雨

[摘要] 清末新政改变了京师司法官员的满汉比例。在1906年官制改革前，京师三法司额设官员中，满（旗）人始终占有优势，且低级官吏几乎被满人垄断。官制改革以后，司法人员大大扩充，尽管满人官员有所增加，但汉（民）人官员增加更多。负责司法行政事务的法部，汉人官员人数逐步增加并超过满人。在大理院和京师各级审判厅、检察厅官员中，汉人官员最终占有绝对多数。由此可见，破除“满汉畛域”对京师司法官员的任命产生了实际影响。

[关键词] 新政 司法官员 满汉 缙绅录
[中图分类号] K254.2 [文献标识码] A [文章编号] 1002－8587－（2018）－04－0021－15

光绪二十七年（1901），清廷决定实施“新政”。在随后的十年间，清廷在经济、军事、教育、法律等诸多方面进行了大规模的改革。平“满汉畛域”是清末新政的目标之一，在官员选拔上消除满汉差异是平“满汉畛域”的重要一环。① 随着司法改革的推进，新的司法机构和新式司法人员开始出现。然而，直至清朝灭亡，不管是新机构还是新人员，均未能彻底取代原有的机构和人员。那么，清廷在司法官员的任用上，平“满汉畛域”的效果如何?

学界论及清末司法官员时，多关注新式司法官员，较少分析满汉比例。程燎原细致地考察了清末新式法政人的全貌。② 李在全对清末新式司法官员群体做了非常精到的实证研究。③ 谢蔚概述了司法改革前刑部官员的身份，仔细考察了法部人事制度以及法部对司法人员的考核与管理。④ 韩涛对大理院的官制与官员做了非常精到的分析。⑤ 遗憾的是，以上学者较少分析清末司

[收稿日期] 2018-01-13
[作者简介] 胡祥雨（1977—），男，中国人民大学清史研究所副教授，北京 100872；hu2011@ruc.edu.cn
[基金项目] 中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）（17XNQJ06）项目成果。

① 相关讨论可见故宫博物院明清档案部编：《清末筹备立宪档案史料》（下册），中华书局，1979 年，第 915-960 页，尤其是第 916、918、938、945、947、952、959 页。

② 程燎原：《清末法政人的世界》，法律出版社，2003 年。

③ 李在全：《制度变革与身份转型——清末新式司法官群体的组合、结构及问题》，《近代史研究》2015 年第 5 期；李在全：《变动时代的法律职业者——中国现代司法官个体与群体（1906-1928）》，社会科学文献出版社，2018 年，第一、三章。

④ 谢蔚：《晚清法部研究》，中国社会科学出版社，2014 年，第 29-32 页，第一章第三节、第二、四、七章。

⑤ 韩涛：《晚清大理院——中国最早的最高法院》，法律出版社，2012 年，第 140-201 页。

法官员的满汉比例。迟云飞等学者研究清末满汉关系时，往往会论及平“满汉畛域”在官员选拔与任用上的措施与效果。然而，由于史料的限制，这些学者未能探究平“满汉畛域”在司法官员的任用上到底有何实际效果。[①] 在未作细致研究的情况下，很多学者强调清末官制改革后，统治者反而强化了满人在高级官吏任命时的优势。例如，路康乐（Edward J. M. Rhoads）就一再强调，慈禧太后和载沣均在尚书等高级官吏的任命上比以往更加偏袒满人。[②]

检讨清末司法官员的满汉比例，可以了解平“满汉畛域”这一口号对清末司法官员选拔的影响，进而帮助我们透视清廷在官吏任用上的民族考量。近年来，《缙绅录》数据库的建设为我们考察清末司法官员的民族构成提供了相对可靠的数据。[③] 本文依据李中清—康文林研究团队研制的《缙绅录》量化数据库，从中选择新政时期（1901-1912 年）的数据，分析京师司法官员满汉比例及其变化。其中，光绪二十七年（1901）春到三十二年（1906）秋只有 13 个季度的数据；丙午（1906）官制改革后，从该年冬到宣统四年（1912）春共 22 个季度的数据是完整的。

清末新政前，清朝不存在司法和行政的明晰界限，几乎所有官员均有可能涉及司法事务；新政期间，虽然清廷设立专门司法机构，但由于新的司法机构尚未全部成立清朝就已垮台，故行政和司法的界限在基层也不清晰。鉴于本文不准备考察清末所有官员的民族成份，故本文的研究对象排除一般的行政机构。具体而言，除了在新政中新设的专门处理司法事务的法部、大理院、京师各级审判厅、检察厅外，新政前既有的机构限定在司法审判起到重要作用的京师刑部、都察院、大理寺（这三个衙门合称三法司）。步军统领衙门（审理京师细事案件）、八旗、内务府、宗人府等机构虽然也在审判中起重大作用，但鉴于这些衙署的官员出身一直以旗人为主，所以不在本文的考察范围之内。同理，各省按察使司（1907 年起改为提法使司）以及新政时期各省审判厅、检察厅虽然是重要的司法机构，但官员一直以民人为主，故亦不予以分析。本文重点关注清末京师司法机构中，满（旗人）汉（民人）官员的数量（指数据中的记录数）与比例，进而评估平“满汉畛域”在官制改革中的效果。本文满人指旗人，包括八旗之满洲、蒙古、汉军。汉人出身的官员即民人出身的官员。

一、丙午官制改革前三法司官员的民族构成

丙午官制改革之前，三法司一直是清朝中央重要的司法机构。三法司当中，尤以刑部权力最大，地位也最为重要。和其他中央机构一样，清朝刑部堂司官实行满汉复设，旗人出身与民人出身的官员基本持平。据光绪朝《大清会典》，刑部设堂官六人，包括尚书二人、左侍郎二人、右侍郎二人，均为满洲、汉人各一员。刑部十八司额设司官中，旗人缺为 60，汉人（民人）缺为 57，旗人略多于民人。笔帖式全为旗人，一共 124 人，包括满洲 105 人、蒙古 4 人、汉军 15 人。额外司员[④]（郎中、员外郎、主事等）则无定员。[⑤] 由《会典》可知，刑部额设官员中，堂官和司员的满汉比例接近，但加上笔帖式等低级官吏，则旗人（或满人）占有极大优势。

在实际中，刑部的办事官员往往包括大量的额外官吏。如果加上这些额外官吏，旗人和民人官员的人数与比例就会发生较大变化。表 1 是刑部旗人和民人官员人数和比例（记录数）。在有

① 迟云飞：《清末最后十年的平满汉畛域问题》，《近代史研究》2001 年第 5 期；常书红：《辛亥革命前后的满族研究——以满汉关系为中心》，社会科学文献出版社，2011 年，第 80-125 页。

② 路康乐：《满与汉：清末民初的族群关系与政治权力（1861-1928）》，王琴、刘润堂译，李恭忠审校，中国人民大学出版社，2010 年，第 120、136、181、198、202 页。

③ 虽然由于各种原因，《缙绅录》的数据在细节上存在一定误差，但从整体来看，这种细节上的偏差不影响结论的可靠。

④ 清制，诸多官员在授予实缺前，以额外的名义学习行走，积累为官经验。刑部事务繁多，故有诸多额外司员学习锻炼。（光绪）《大清会典》卷 7《吏部》。

⑤（光绪）《大清会典》卷 53《刑部》、卷 57《刑部》。

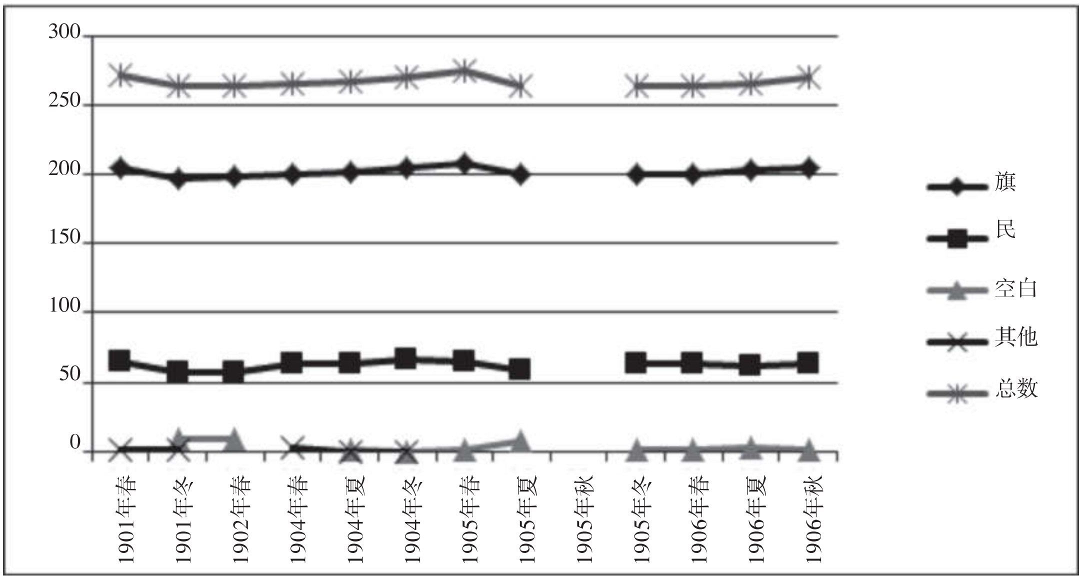
记录的季度中，但凡记录总数低于 600 时（1901 年冬、1902 年春、1904 年夏、1905 年夏、1905 年冬、1906 年春、1906 夏），旗人官员的比例超过 50%。如果官员总数超过 600，则民人官员的比例超过 50%。仔细比较不同季度的数据，会发现刑部旗人官员数量相对较为稳定，从 257 到 278 不等；而民人官员的数量变化则非常大，最多时人数达到 570 人（1901 年春），少时只有 171 人（1902 年春）。可以说，民人官员人数决定了刑部官员总数以及满汉比例的变化。

表 1　丙午官制改革前刑部官员旗、民身份人数与比例（比例在括号中显示，下同）

	旗	民	空白	其他	总数
1901 年春	278(32.74)	570(67.14)	0	1(0.12)	849(100.00)
1901 年冬	257(58.54)	172(39.18)	9(2.05)	1(0.23)	439(100.00)
1902 年春	258(58.90)	171(39.04)	9(2.05)	0	438(100.00)
1904 年春	268(32.41)	550(66.51)	2(0.24)	7(0.85)	827(100.00)
1904 年夏	260(53.06)	228(46.53)	2(0.41)	0	490(100.00)
1904 年冬	273(35.45)	486(63.12)	11(1.43)	0	770(100.00)
1905 年春	276(32.09)	575(66.86)	9(1.05)	0	860(100.00)
1905 年夏	258(58.77)	173(39.41)	8(1.82)	0	439(100.00)
1905 年秋	274(35.49)	486(62.95)	12(1.55)	0	772(100.00)
1905 年冬	257(56.11)	200(43.67)	1(0.22)	0	458(100.00)
1906 年春	257(56.61)	196(43.17)	1(0.22)	0	454(100.00)
1906 年夏	258(50.69)	243(47.74)	8(1.57)	0	509(100.00)
1906 年秋	268(33.80)	509(64.19)	16(2.02)	0	793(100.00)

将刑部额外司员剔除后，余下的旗、民官员数量及变化均较为稳定（图 1）。官员数量一直稳定在 265 至 275 之间，旗人出身的官员人数在 198-209 之间，民人官员的数量也稳定在 58-65 之间。三者数据形成的线条都较为平稳，没有大的起伏。

图 1　丙午官制改革前刑部官员旗、民身份人数（不包括额外司员）

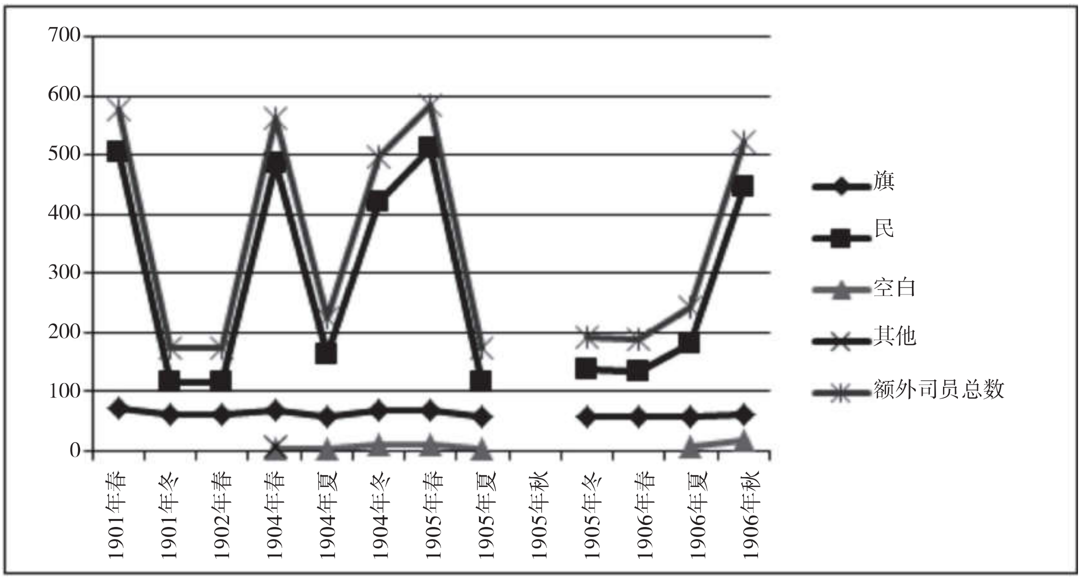


按：1905 年秋的数据无法区分额外司员与额内司员，故数据不适用（下同）。

图 1 与表 1 相对照，就可推断出额外司员中，民人官员数量远远超过旗人官员。图 2-1 的数

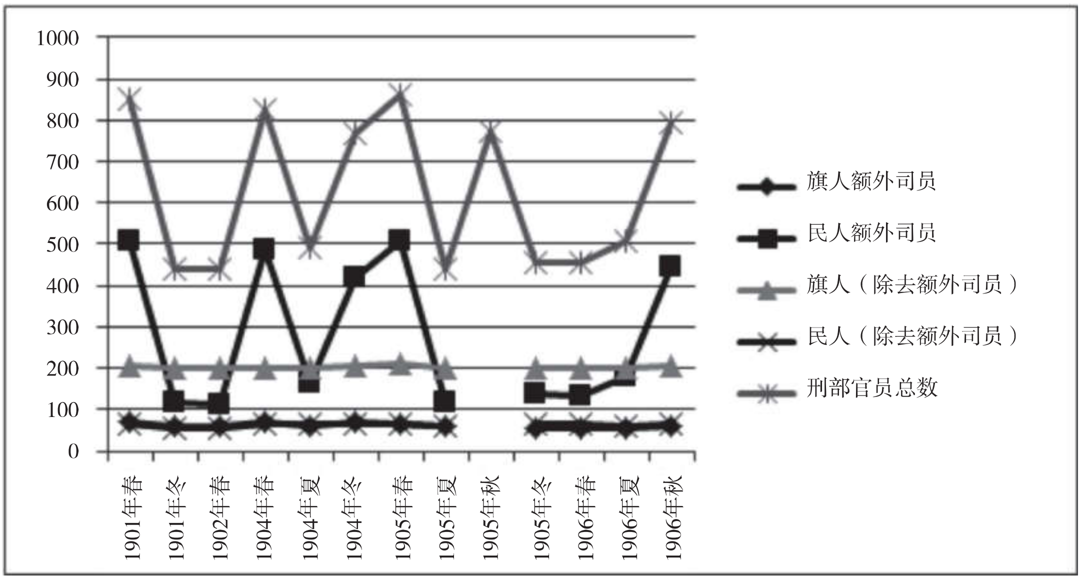
据可以证明这一推断。在 1901 到 1906 年的数据中，旗人额外司员的数量始终低于民人。旗人出身的额外司员人数变化不大，始终在 55-72 之间。相反，民人出身的额外司员数量则变化非常大，从 114 到 510 不等。旗人额外司员的比例也远低于民人。据统计，旗人占比最高的 1902 年春季，也只有 34.1%，低于同期民人官员的 65.9%。由此图 2-1 的曲线可知，刑部额外司员总数，与民人额外司员的数量呈正相关，二者的变化曲线几乎一致。

图 2-1　丙午官制改革前刑部额外司员旗、民身份人数



如果将图 1 和图 2-1 的数据进行综合（图 2-2），不难发现，刑部官员总数也同民人额外司员的数字呈正相关，二者线条的变化几乎一致。相应地，旗人官员（不管是否额外司员）以及非额外司员的民人官员的数据变化不大，三者的变化线条几乎都如直线一般。特别是旗人额外司员和非额外司员的民人官员，由于数据和变化规律均很接近，两条线几乎重合。

图 2-2　旗人额外司员、民人额外司员、旗人（除去额外司员）、民人（除去额外司员）以及刑部官员总数



任玉雪等人依据1906年以前的多部《缙绅录》数据指出，虽然清朝民人在科举考试中占优，但在中央机构中，旗人出身的官员占有绝对优势。与京师其他五部不同，刑部4-6品中级官员（六部郎中、员外郎、主事等司官品级在5-6品之间，均属这个层次）中，民人出身的官员居于多数。[①] 如果将数据细化处理，只统计刑部18司、司务厅和司狱司的额设官员（刑部额设中级官员的主体），则其人数和满汉比例均非常稳定：官员数量在大多数季度为129人，只有2个季度为133人，旗人官员始终保持在52%-54%之间。这些数字与《会典》的记载没有大的出入。如果将刑部额外司员纳入统计，则中级官员中民人官员较旗人官员为多。同样，由于额外司员中民人官员的数量特别多，在许多季度的统计中，刑部民人官员人数也超过旗人官员。

对于这些变化极大的数据，应当与不同版本的《缙绅录》数据采集方式有关。额外司员人数的变化同《缙绅录》版本密切相关。将刑部官员人数同《缙绅录》版本对照，就不难发现，人数较多的季度：1901年春、1904年春、1904年冬、1905年春、1905年秋、1906年秋，数据均来自荣录堂的《缙绅全书》或是《爵秩全函》。上述季度的数据中，除1905年秋季无法获取额外司员人数外，其余季度额外司员人数较多（即图2-1超出400以上的季度）。

与刑部不同，大理寺和都察院官员人数与满汉比例在丙午官制改革前并无特别大的波动。据光绪朝《大清会典》，这两个衙门的中高层官员均实行满汉复设。都察院设左都御史满汉各1人，左副都御史满汉各2人。下属六科给事中24人，十五道监察御史56人，共80人，满缺和汉缺对等。不过，旗人在七至九品低级官吏中占有绝对优势。仅全部由旗人出任的笔帖式一职，都察院就有10人，六科80人，十五道监察御史32人。大理寺设官21人，包括大理寺卿、少卿满汉各2人（共4人），司务厅司务、左右寺丞、评事等10名（其中旗缺、民缺各5），笔帖式6人全为旗人。民缺总数为7，旗人缺14。[②]

根据统计（表2和表3），两个衙门的旗人官员始终占到该衙门官员总记录数的一半或以上。其中，旗人官员的人数特别稳定。都察院的旗人官员数量保持在162至174之间；大理寺一直在14-16人之间浮动。民人官员人数变化比旗人官员的变化要大。都察院最多的记录达103人，最少的只有42人。大理寺最多时有12人，少时则只有6人（大理寺卿汉缺由汉军旗人出任，故民人官员比《会典》规定的汉缺少1人）。当官员总记录数增加时，民人官员的比例就会提高，反之则降低。这反映出与刑部相同的机制：旗人出身的官员人数相对稳定，影响都察院和大理寺官员总数的是民人出身官员的人数变化。不过，这两个衙门民人官员的数量变化虽然比旗人官员要大，但数量始终没有超过旗人官员。

与刑部拥有大量“额外司员”的格局不同，都察院的给事中和御史等缺并未出现类似现象。都察院和大理寺司法上都不起主要作用，不如刑部那样承担大量的司法职责。都察院的主要职责是监察，但监察事务过于重要，且繁琐程度不如司法事务，不能也不必借手于人。至少在笔者所见的1901-1906年的《缙绅录》中，给事中和监察御史均没有“额外”人员。[③] 大理寺衙门存在一定数量的额外官员。比如1901年春季，大理寺有额外寺丞、额外评事共7名；同年冬季的《缙绅录》则没有任何额外寺丞或评事。不过，大理寺的额外寺丞等官员人数同刑部不在一个数量级上。其中的原因可能在于，大理寺除了司法职责外，其余职掌很少；而且就司法事务而言，大理寺的工作量较少，远不能同刑部相比。

---

① 任玉雪、陈必佳等：《清代缙绅录量化数据库与官员群体研究》，《清史研究》2016年第4期。

② （光绪）《大清会典》卷69《都察院》、卷69《大理寺》。清代汉缺可能用汉军旗人，这会影响到旗、民比例。

③ 《缙绅录》所记都察院官员人数的变化主要同都察院都事厅、经历厅和五城御史衙门的属官以及笔帖式人数变化有关。

表 2　丙午官制改革前都察院官员旗、民身份与比例

身份	旗	民	空白	其他	总数
1901 年春	173(60.70)	103(36.14)	8(2.81)	1(0.35)	285(100.00)
1901 年冬	166(72.17)	56(24.35)	8(3.48)	0	230(100.00)
1902 年春	172(73.50)	58(24.79)	4(1.71)	0	234(100.00)
1904 年春	174(67.44)	79(30.62)	1(0.39)	4(1.55)	258(100.00)
1904 年夏	174(67.97)	81(31.64)	1(0.39)	0	256(100.00)
1904 年冬	174(68.50)	71(27.95)	9(3.54)	0	254(100.00)
1905 年春	173(67.05)	83(32.17)	2(0.78)	0	258(100.00)
1905 年夏	172(74.14)	55(23.71)	5(2.16)	0	232(100.00)
1905 年秋	173(68.11)	71(27.95)	9(3.54)	1(0.39)	254(100.00)
1905 年冬	167(78.77)	42(19.81)	2(0.94)	1(0.47)	212(100.00)
1906 年春	162(77.14)	42(20.00)	5(2.38)	1(0.48)	210(100.00)
1906 年夏	169(77.17)	46(21.00)	4(1.83)	0	219(100.00)
1906 年秋	168(74.01)	59(25.99)	0	0	227(100.00)

表3　丙午官制改革前大理寺官员旗、民身份与比例

身份	旗	民	空白	总数
1901 年春	16(57.14)	11(39.29)	1(3.57)	28(100.00)
1901 年冬	14(66.67)	6(28.57)	1(4.76)	21(100.00)
1902 年春	15(71.43)	6(28.57)	0	21(100.00)
1904 年春	15(51.72)	11(37.93)	3(10.34)	29(100.00)
1904 年夏	15(62.50)	9(37.50)	0	24(100.00)
1904 年冬	15(55.56)	11(40.74)	1(3.70)	27(100.00)
1905 年春	15(51.72)	12(41.38)	2(6.90)	29(100.00)
1905 年夏	15(71.43)	6(28.57)	0	21(100.00)
1905 年秋	15(55.56)	11(40.74)	1(3.70)	27(100.00)
1905 年冬	15(71.43)	6(28.57)	0	21(100.00)
1906 年春	15(71.43)	6(28.57)	0	21(100.00)
1906 年夏	14(58.33)	9(37.50)	1(4.17)	24(100.00)
1906 年秋	14(50.00)	12(42.86)	2(7.14)	28(100.00)

总之，按照规制设定下的额设官员，在丙午官制改革之前，三法司旗人官员始终占有优势。在实际中，即便有额外官员存在，都察院和大理寺官员中旗人官员依然占优。刑部官员总人数和官员满汉比例则主要由民人额外司员的人数决定。丙午官制改革前的 13 个季度中，有 6 个季度的《缙绅录》记载的刑部民人官员超过旗人官员。有些季度（1901 年春，1904 年春，1905 年春，1906 年秋）的刑部额外司员人数甚至超过刑部官员总数的一半。1906 年秋季，民人官员占比最高，达到 64.19%。这些数据从侧面反映出刑部职任之繁重以及司法事务的重要，需要大量额外官员来历练或是协助额设司员工作。《清史稿》如是记载清朝刑部职责：

> 明制三法司，刑部受天下刑名，都察院纠察，大理寺驳正。清则外省刑案，统由刑部核覆。不会法者，院寺无由过问，应会法者，亦由刑部主稿。在京讼狱，无论奏咨，俱由刑部审理，而部权特重。[①]

① 赵尔巽等：《清史稿》卷 144，中华书局，1976 年点校本，第 4206 页。

二、丙午官制改革后法部官员的民族构成

丙午官制改革，清廷改刑部为法部，专掌司法行政；改大理寺为大理院，作为最高审判机构专掌审判。清末官制改革的一个目标是平满汉畛域。尽管内务府、宗人府以及八旗等衙门的官制变化不大，但就法部、大理院等司法机构而言，清廷确实着力推行不分满汉，因材取官。①

新成立的法部虽然专掌司法行政事宜，但死刑复核权的移交需要一个过程，且原来刑部的秋朝审事宜也由法部承担，故法部职责同刑部职责有一定的延续性。据谢蔚的研究，法部对刑部司员和笔帖式，均大量保留。② 京师各级审判厅、检察厅官员由于受法部管理，故多数版本的《缙绅录》将这些官员置于法部名下。依据《缙绅录》数据，自 1906 年冬至 1907 年夏，法部诸多下设机构和官职名称依然沿用刑部旧制。1907 年秋才有了大的改变。表 4 显示，1906 年冬到 1907 年夏官员总数以及旗民官员的比例都与之前的刑部类似。官员人数较多，且民人超过旗人的 1907 年夏季，其数据恰好来自荣录堂的版本。

自 1907 年秋季开始，法部下辖八司（审录、制勘、编置、宥恤、举叙、典狱、会计、都事）、两厅（承政、参议）、收发所等机构均出现在《缙绅录》上。自此开始，法部官员人数记录不断增加，直到 1909 年方才稳定在八九百人左右。当中旗人官员数量变化较小，民人增加人数较多。自 1908 年冬季开始，民人官员所占比例超过总记录数的一半。此后进一步攀升，到 1911 年秋季达到最高值 66.55%。与之前的刑部相比，法部民人官员的比例有所上升。有意思的是，1911 年秋季，法部官员的空白记录数下降到一两个，从这时起，旗人官员的人数和比例一直呈上升趋势，即便 1912 年春季法部官员总数有所下降时也是如此。

表 4　法部官员旗、民身份人数与比例

	旗	民	空白	总数
1906 年冬	255（56.79）	192（42.76）	2（0.45）	449（100.00）
1907 年春	250（54.95）	185（40.66）	20（4.40）	455（100.00）
1907 年夏	260（33.90）	484（63.10）	23（3.00）	767（100.00）
1907 年秋	211（33.28）	407（64.20）	16（2.52）	634（100.00）
1907 年冬	253（40.94）	204（33.01）	161（26.05）	618（100.00）
1908 年春	257（40.34）	224（35.16）	156（24.49）	637（100.00）
1908 年夏	263（40.59）	232（35.80）	153（23.61）	648（100.00）
1908 年秋	275（38.35）	330（46.03）	112（15.62）	717（100.00）
1908 年冬	290（38.56）	386（51.33）	76（10.11）	752（100.00）
1909 年春	289（38.53）	390（52.00）	71（9.47）	750（100.00）
1909 年夏	278（37.36）	396（53.23）	70（9.41）	744（100.00）
1909 年秋	277（36.40）	420（55.19）	64（8.41）	761（100.00）
1909 年冬	276（31.94）	526（60.88）	62（7.18）	864（100.00）
1910 年春	276（31.98）	525（60.83）	62（7.18）	863（100.00）

① 上海商务印书馆编译所编纂:《大清新法令（1901-1911）》卷 1，李秀清等点校，商务印书馆，2010 年，第 39、678 页。1907 年端方要求进一步化除满汉任官方面的畛域时提到，除军机处、内阁、翰林院等衙门外，其余部院的满汉分缺制度已经废除。端方:《两江总督端方代奏李鸿才条陈化除满汉畛域办法八条折》，故宫博物院明清档案部编:《清末筹备立宪档案史料》（下册），中华书局，1979 年，第 916 页。

② 谢蔚:《晚清法部研究》，第 54-56 页。

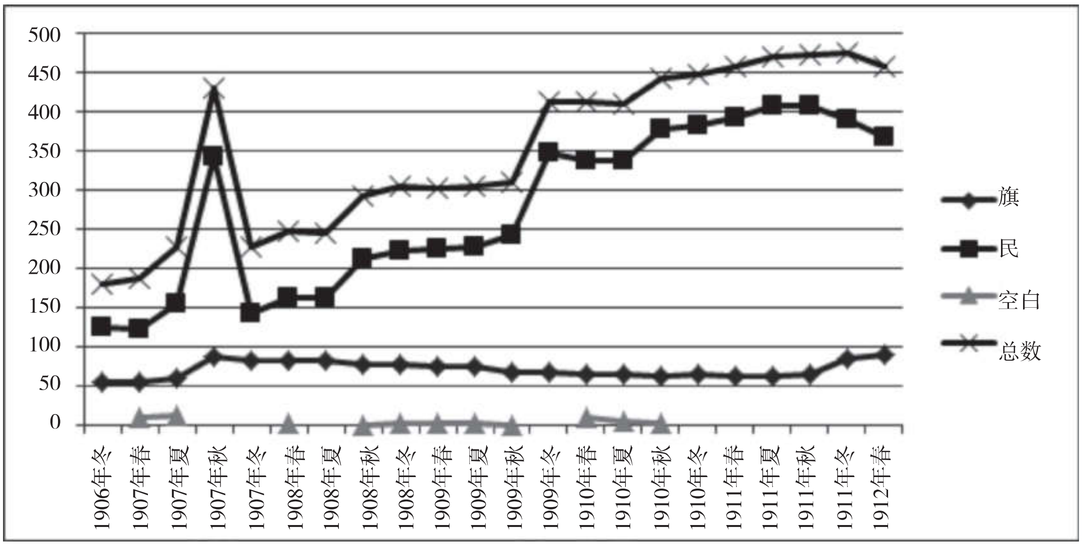
（续表）

	旗	民	空白	总数
1910 年夏	276（32.02）	527（61.14）	59（6.84）	862（100.00）
1910 年秋	277（30.37）	584（64.04）	51（5.59）	912（100.00）
1910 年冬	280（29.91）	604（64.53）	52（5.56）	936（100.00）
1911 年春	275（29.19）	615（65.29）	52（5.52）	942（100.00）
1911 年夏	292（29.92）	629（64.45）	55（5.64）	976（100.00）
1911 年秋	284（33.33）	567（66.55）	1（0.12）	852（100.00）
1911 年冬	310（34.10）	598（65.79）	1（0.11）	909（100.00）
1912 年春	319（35.64）	574（64.13）	2（0.22）	895（100.00）

官制改革之前的刑部，除了下属各机构（清吏司等）外，还有为数众多的笔帖式等低级官吏（七至九品），由旗人垄断。法部设有七品京官、八品录事、九品录事等低级官吏，同时很多季度的《缙绅录》还保留有“裁缺七品笔帖式”、“裁缺八品笔帖式”、“裁缺九品笔帖式”等职。这些官员构成了法部低级官吏的主体。虽然法部在笔帖式之外的低级官吏中，也有民人出身的官员，但七、八品官员优先由刑部实缺笔帖式补充，[①] 而且《缙绅录》记录中保留大量纯由旗人出任的“裁缺笔帖式”，法部低级官员依然以旗人为主。

如同官制改革前的刑部一样，法部也有大量额外司员（图 3）。与刑部不同的是，法部额外司员数量变化相对有一定规律。1907 年秋季比较特殊，该季度民人额外司员占到接近八成，且记录数达 431。剔除该季度，法部额外司员的数量以比较缓和的方式逐步增加，直到 1911 年冬达到最高值。1907 年冬到 1908 年夏季，民人官员占比始终为记录总数的六成多；1908 年秋季到 1909 年秋季增加到七成多；此后则一直维持在八成以上。1911 年夏季，民人官员数量和所占比例均达到最大值。自 1911 年秋季开始，民人官员数量下降，旗人官员的数量和所占比例均开始上升，但占比未超过记录数的 20%。

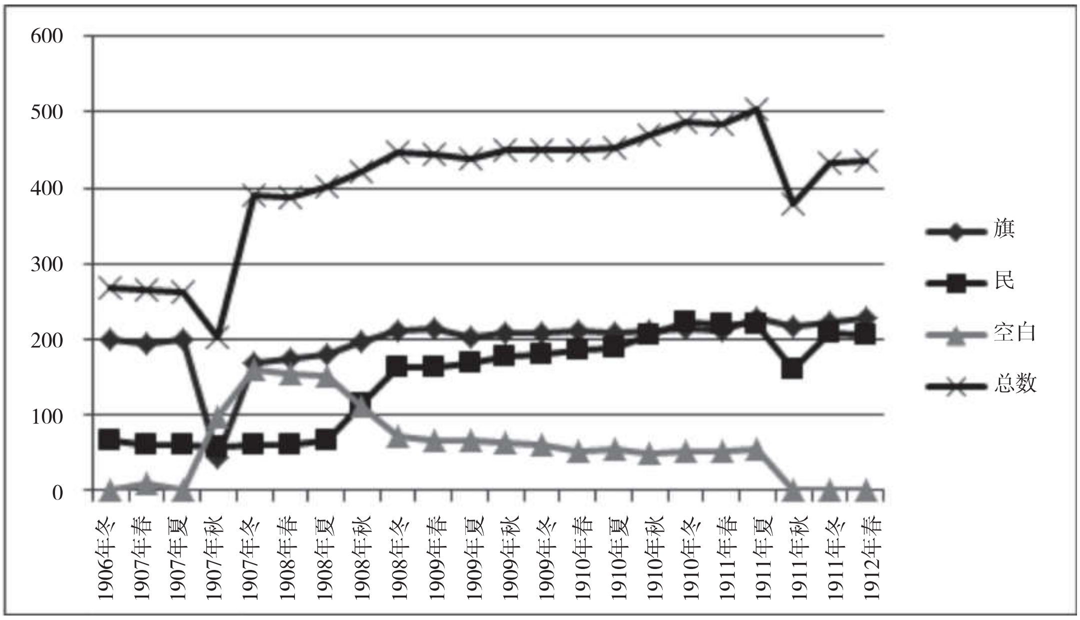
图 3　法部额外司员旗、民身份人数



① 谢蔚：《晚清法部研究》，第 56 页。

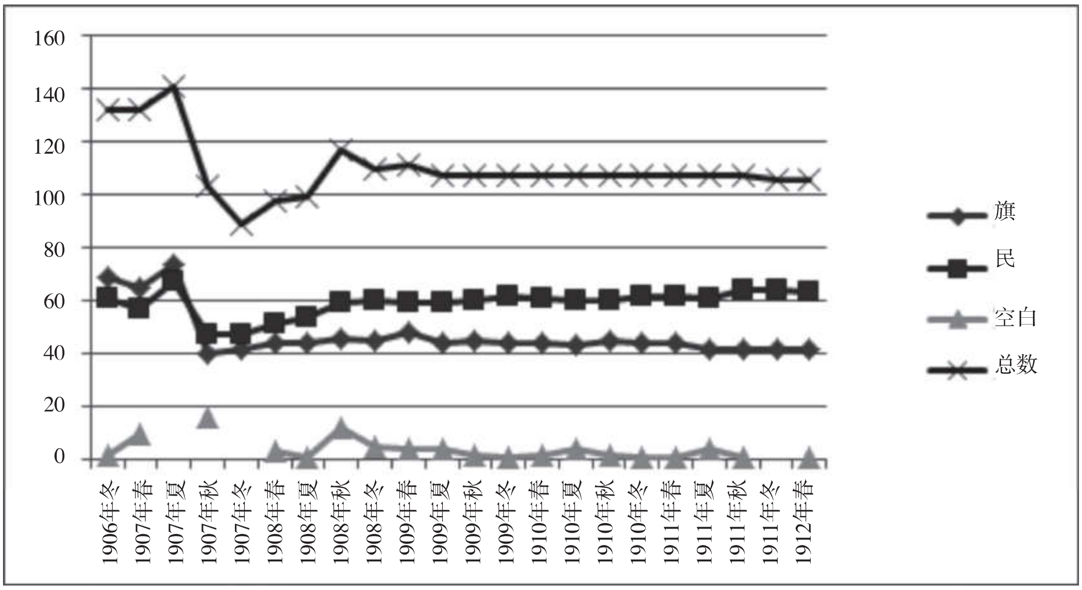
如果剔除法部额外司员（图 4），早期法部官员数量及满汉比例均与之前剔除额外司员后的刑部具有一致性。从 1906 年冬到 1907 年夏，法部各司数据尚沿用刑部旧制，法部官员总数在 263-269 之间，除了个别空白记录外，旗人约占四分之三，民人四分之一弱。旗人、民人官员在数量与比例上都同之前的刑部类似。1907 年秋季起，法部新设各司均已在册。虽然该季度民人官员的记录数同之前变化不大，但旗人官员数量，从之前的近 200 减少到 45 人。更大的变化是，空白记录从之前的个位数增加到 99。从 1907 年冬季起，法部官员总数开始逐步增长，当中民人官员增长较快，旗人官员增长相对较慢，空白记录则逐步下降。到 1910 年冬和 1911 年春，民人官员甚至超过旗人官员。虽然旗人官员很快反超，但优势并不明显。

图 4　法部旗、民官员人数（额外司员除外）



考虑到法部始终保留了大量笔帖式等低级旗人官吏，且民人官员在 1910 年秋季以后并没有比旗人少很多，不难推断出，法部中高级官吏中民人数量迅速增加且超过旗人。图 5 显示，即便将额外司员、候补官员剔除，在法部堂官和额设司官中，民人官员的数量增长也超过旗人。1906 年冬到 1907 年夏季，由于原刑部各司数据依然保留在法部，法部额设堂、司官和以前的刑部一致，旗人官员比民人官员略多。自 1907 年秋季法部各司官员到位后，法部堂司官（不包括京师各级审判厅、检察厅官员，这些官员将在下节讨论）等中高级官吏中，民人始终比旗人略多，二者人数均较为稳定。自 1909 年夏季起，记录总数始终为 107 或者 106。在最后三个季度，民人官员占到 6 成左右。考虑到法部堂官并未满汉复设，堂官减少到 3 人（有时有效记录只有 2 人），1907 年秋季以后法部额设司官中民人官员始终多于旗人官员——这同之前刑部额设司员中旗人多过民人的情况相反。这表明，法部额设中高级官吏的任用中，破除“满汉畛域”对官员选拔和任命产生了实际影响。

图 5　法部堂官和各司（含收发所）额设司官中旗、民身份人数



说明：除 1908 年春至 1909 年春每季度有一名参议厅小京官外，其余均为中、高级官吏。

三、丙午官制改革后审判与检察官员的民族构成

同法部相比，官制改革后审判机构的民人官员人数增加更快。大理寺改为大理院之后，成为清朝的最高法院，其职掌大大扩展，官员人数也迅速增加。官职改革前，大理寺官员的数量一直只有 20 余人。据表 5，自 1907 年秋起，大理院人数开始迅速增加，1908 年春突破 100 人，1910 冬突破 200 人，1911 年冬达到最高记录 222 人。这种官员人数的迅速扩张从侧面说明大理院职掌的扩展。

大理院官员数量的增长主要源自民人官员的增加。相对而言，旗人官员增加不多。大理院旗人官员大部分时间只有 20 余人，1909 年秋季人数最多时也只有 25 人。虽然旗人官员比之前的大理寺有所增加，但由于总数增加更快，旗人官员的比例大大下降。相应地，民人官员数量增加幅度非常大，由此导致民人官员所占比例也大幅提高。在官制改革前，大理寺始终以旗人官员为主。1907 年秋，大理院民人官员数量超过旗人官员。同年冬，民人官员首次超过总记录数的一半。此后，民人官员占总记录数的比例不断攀升，1908 年秋突破 80%，到 1911 年后接近甚至达到 90%。相应地，旗人官员的比例逐步下降，1907 年冬尚有 21.43%，1908 年至 1909 年下滑到 13-17% 区间，1910 年秋季下降到 10.53%，此后进一步滑落至 10% 以下。

表 5　大理院官员旗、民身份人数与比例

	旗	民	空白	总数
1906 年冬	12(63.16)	7(36.84)	0	19(100.00)
1907 年春	0	2(100.00)	0	2(100.00)
1907 年夏	12(48.00)	12(48.00)	1(4.00)	25(100.00)
1907 年秋	9(16.07)	20(35.71)	27(48.21)	56(100.00)
1907 年冬	12(21.43)	32(57.14)	12(21.43)	56(100.00)
1908 年春	18(16.22)	80(72.07)	13(11.71)	111(100.00)
1908 年夏	17(15.74)	79(73.15)	12(11.11	108(100.00)

（续表）

	旗	民	空白	总数
1908 年秋	22(13.17)	139(83.23)	6(3.59)	167(100.00)
1908 年冬	22(14.38)	129(84.31)	2(1.31)	153(100.00)
1909 年春	2214.86	124(83.78)	2(1.35)	148(100.00)
1909 年夏	21(14.29)	123(83.67)	3(2.04)	147(100.00)
1909 年秋	25(15.24)	136(82.93)	3(1.83)	164(100.00)
1909 年冬	24(14.04)	145(84.80)	2(1.17)	171(100.00)
1910 年春	24(13.04)	155(84.24)	5(2.72)	184(100.00)
1910 年夏	24(12.31)	167(85.64)	4(2.05)	195(100.00)
1910 年秋	20(10.53)	166(87.37)	4(2.11)	190(100.00)
1910 年冬	20(9.57)	183(87.56)	6(2.87)	209(100.00)
1911 年春	19(8.96)	188(88.68)	5(2.36)	212(100.00)
1911 年夏	20(9.13)	194(88.58)	5(2.28)	219(100.00)
1911 年秋	39(10.00)	292(74.87)	59(15.13)	390(100.00)
1911 年秋（修正）	19(8.64)	197(89.55)	4(1.82)	220(100.00)
1911 年冬	42(9.57)	387(88.15)	10(2.28)	439(100.00)
1911 年冬（修正）	20(8.97)	202(90.58)	1(0.45)	223(100.00)
1912 年春	19(8.84)	193(89.77)	3(1.40)	215(100.00)

说明：1911 年秋季和冬季的数据包括京师各级审判厅、检察厅官员（其余季度，这些官员在法部名下），故官员总数明显多于其他季度。剔除京师各级审判厅、检察厅官员后的修正数据则同其他时期一致。

官制改革前，大理寺额外司员较少，七到九品低级官员以旗人为主。大理院民人官员中，额外司员、八品录事和九品录事等中级、低级官吏增幅很大，且占比大。从 1908 年春季起，大理院出现额外司员等额外官员记录，人数经常超过额设司员。这些额外司员中民人的比例始终没有低于 85%，多数季度接近或者超过 90%。从 1908 年秋季起，大理寺出现八品、九品录事等低级官吏记录，且民人官员始终多过旗人官员（表 6）。在有额外录事记录的季度中，民人官员占绝对优势。在额设录事中，民人官员更是占压倒性优势。在所有记录中，旗人额设录事只有 1 人，而民人最少都有 31 人。

表 6　大理院录事中的旗、民人数

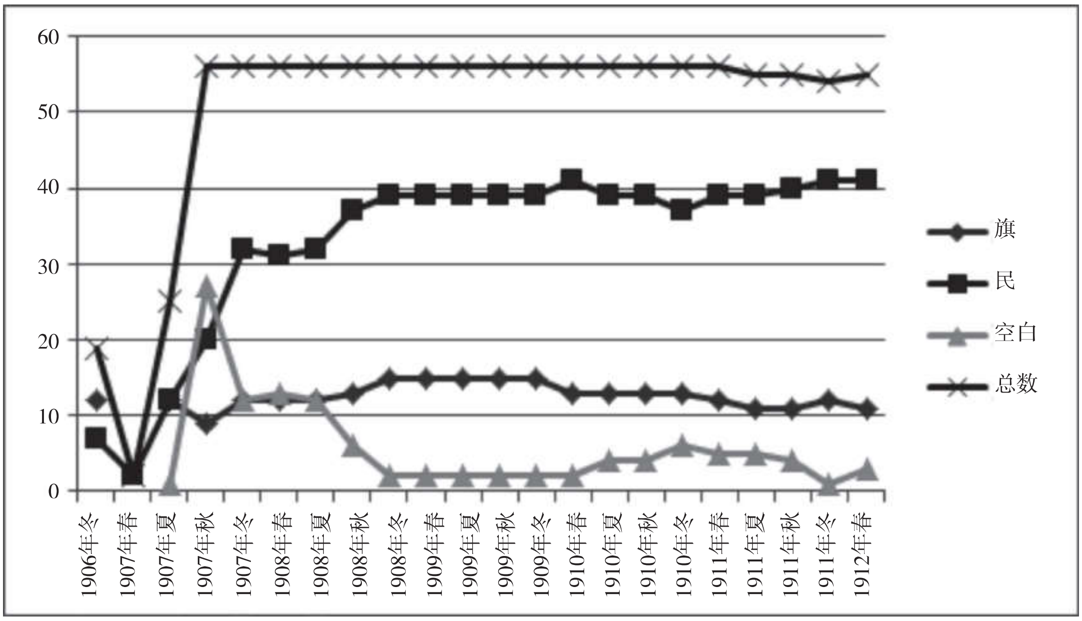
	八品、九品录事		额外录事		总数
	旗	民	旗	民	
1908 年秋	1	35	0	10	46
1908 年冬	1	35	0	9	45
1909 年春	1	33	0	10	44
1909 年夏	1	33	0	9	43
1909 年秋	1	35	0	8	44
1909 年冬	1	35	2	8	46
1910 年春	1	35	2	10	48
1910 年夏	1	35	3	21	60
1910 年秋	1	32	0	0	33
1910 年冬	1	31	0	0	32
1911 年春	1	35	0	0	36
1911 年夏	1	35	0	0	36

（续表）

	八品、九品录事		额外录事		总数
	旗	民	旗	民	
1911 年秋	1	37	0	0	38
1911 年冬	1	37	0	0	38
1912 年春	1	36	0	0	37

据图 6，刨除八品录事、九品录事等低级官员以及额外司员、录事等额外官员后，1907 年秋到 1911 年春，大理院额设堂官、司官的总数始终是 56 人，此后变为 54-55 人。自 1907 年秋至 1912 年春，旗人官员大大少于民人官员。从 1907 年冬季起，旗人官员的比例虽然一直保持在 20% 以上，但最高也只有 26.79%。

图 6　大理院官员旗、民身份人数（额外官员、八品录事和九品录事除外）



大理院不同级别官员的满汉比例各不相同，品级越低，民人比例越大。这种局面与官员选任方式紧密相关。大理院的堂官（正卿、少卿各 1 人，共 2 人）由皇帝特简，实际任命时往往满、汉各一人。大理院中级官吏的选用经历了由调用为主到考试录用为主的过程。最底层的低级官员录事从一开始即采用公开招考的方式加以“委用”。[①] 韩涛认为，大理院主干官员基本上在光绪三十四年以前通过奏调方式配备到位，此后通过考试招录的主要是额外司员。[②] 这些奏调官员的旗人比例低于堂官，却高于通过考试任用的额外司员和录事。旗人额外司员和旗人录事的超低比例说明旗人在新时期的考试中没有任何优势。

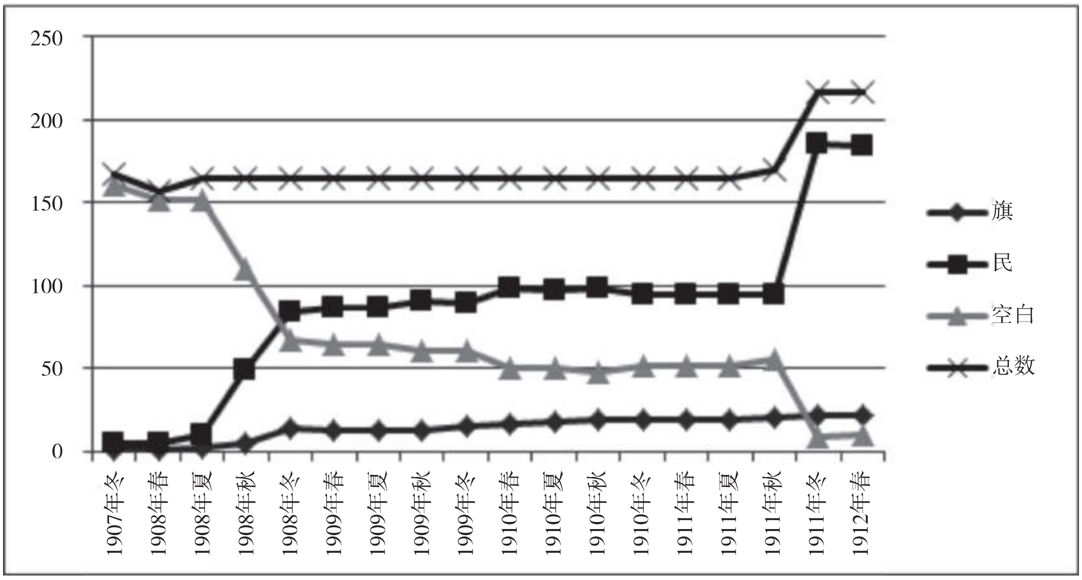
如果我们将眼光下移，京师各级审判厅、检察厅官员中，民人官员人数增长也非常快（图 7）。从 1907 年冬有记录开始，京师各级审判厅、检察厅的记录总数就非常稳定。除了最后两个季度人数为 216 人外，其余季度的人数始终在 157-170 之间，且大多数季度的数字是 164。1908 年冬季以前，空白记录占绝对多数，但亦展示出在任的民人官员比旗人要多。1908 年冬季空白记录下降到总数的四成，此后空白记录逐季度下降，多数季度占总数的 3 成左右。只有在 1911

① 韩涛：《晚清大理院——中国最早的最高法院》，第 58-59、152-154、171 页。李在全：《变动时代的法律职业者——中国现代司法官个体与群体（1906-1928）》，第 8-9 页。

② 韩涛：《晚清大理院——中国最早的最高法院》，第 65 页。

年冬和 1912 年春，空白记录下降到个位数，占比不足 5%。

图 7　京师各级审判厅、检察厅旗、民官员数量



据图 7，在空白记录下降的同时，旗人官员数量始终保持在很低的水平，在 1911 年秋季之前不到 20 人，此后最多也只有 22 人，占记录总数的最高比例只有 11.76%（1911 年秋）。相反，民人官员数量增幅很大。1907 年起始季度只有 5 人，1908 年秋增加到 49 人；从 1908 年冬到 1911 年秋，人数保持在 84-98 之间；最后两个季度猛增到 180 余人。民人官员占比也一直大幅度高于旗人。自 1909 年春到 1911 年秋，即便有相当数量的空白记录，民人官员占总记录数的比例也始终在 50% 以上。1911 年秋起，旗人官员人数虽然有所增加，但增加幅度远不如民人官员。在 1911 年冬和 1912 年春季，空白记录分别下降到 9 和 10 人，民人官员占到记录数的 85% 以上。图 7 清晰地显示出，空白记录和民人官员的数据线相背而驰，几乎成对称状，而旗人官员的线条则比较平稳。不难看出，大量空白记录被民人官员填充。

四、小结与余论

清末新政改变了京师司法机构官员的民族构成。在官制改革前，三法司官员的民族成分体现了浓厚的满洲色彩。额设官员中，不仅低级官吏大量由旗人充任，掌握司法行政与审判权力的中高级官吏也是旗人占有优势。由于官员见习制度，刑部有大量额外司员。由于这些额外官员以民人为主，刑部的民人官员可能超过旗人官员。在司法事务并不繁重的大理寺和都察院，则没有出现这种状况，民人官员始终少于旗人官员。

官制改革以后，司法人员大大扩充。尽管旗人官员的数量有所增加，但民人增加更多。陈必佳等人的研究也揭示出，新政期间京师官员总数增加，但旗人官员的数量增加不多，大部分机构的官员数量增长都来自民人官员。[①] 负责司法行政事务的法部，由于大量继承刑部官员，其官员民族构成与刑部有一定的类似之处，特别是二者的低级官吏一直都以旗人为主。不过，法部额设司官（不包括京师各级审判厅、检察厅）中，民人官员略多于旗人官员，这与之前刑部

① 陈必佳、康文林、李中清：《新政前后旗人与宗室官员的官职变化初探——以〈缙绅录〉数据库为材料的分析》，见本期《清史研究》。

额设司官中旗人官员略多于民人官员的格局刚好相反。在司法审判中起到重要作用的大理院和京师各级审判厅、检察厅官员中，民人官员最终占有绝对多数。

清末司法官员满汉比例的变化同官员选用方式的转变密切相关。李在全认为，丙午官制改革虽然设立了许多新机构，但新设机构的官员多从旧机构继承，全国“新式法官群体”规模只有数百人。到宣统年间，司法官选任逐步采用考选途径，大量学堂毕业生加入司法队伍，新式司法官员达到一千余人。[①] 李启成认为经过宣统二年的法官考试，法官任用逐步过渡到以考试为主。[②] 由于数据库本身的局限，我们无法得知多少官员出自新式教育，属于新的司法官。清末法部、大理院民人官员数量和比例均不断增加的事实，至少可以证明以下两点：

一、清末组建新的审判与检察机构时，并没有按照相应比例转入原来刑部的旗人官员，尤其是业务上起主导作用的司员。在民人司员和司官总数均增加的情况下，大理院和京师各级审判厅、检察厅的旗人司员总数比原来刑部的旗人司员数量还少。刑部笔帖式等低层旗人官吏，也多留在法部，较少进入大理院或者京师各级审判厅、检察厅。法部虽然保留大量旗人低级官吏，但在《缙绅录》上，经常标记为“裁缺七品笔帖式”、“裁缺八品笔帖式”。这些人很可能是清廷出于生计考虑才继续让其留在法部的。以上情况在一定程度上表明，清末刑部大多数旗人官员的业务能力没有被看好，被认为不能很好适应新的审判与检察机构。这种清末旗人能力不足的判断可与目前学界的认知相印证。[③]

二、丙午改制后，旗人在司法官员的选拔中不占优势。大理院录事通过考试任用，直接导致旗人录事的数量极少。京师各级审判厅、检察厅的空缺大量被民人官员填充。由于京师以外的各审判厅、检察厅官员中（包括东三省各级审判厅），民人官员占有压倒性优势，更进一步印证旗人在官制改革后的司法官员选拔中不占优势。考虑到旗人在数量上比民人少得多，在缺少足够政策支持的情况下，新增的旗人司法官员少于民人，是自然而然的。

这种“自然而然”对清廷和当时的政治局势，却有着非同寻常的意义。学界在论述清末满汉关系时，往往强调清廷在各部尚书等高级官员，尤其是“皇族内阁”阁员中，满洲贵族集权的事实。[④] 从大理院和京师各级审判厅、检察厅官员的选用情况来看，旗人在新时代的竞争中，有被汉人取代的危险。清末提倡的化除“满汉畛域”，不只是政治宣传。在司法官员任用上，具有切实的政治内涵。清末地方督抚民人超过旗人已是既定事实，如果清末京师其他部门如司法机构——尤其是审判机构那样，中低级官吏大量被汉人占据，我们就不难理解清廷在中枢要力保满洲贵族的优势。

References

Chen Liaoyuan. *Qingmo fazheng ren de shijie* (Lawyers and political men in the late Qing dynasty). Beijing, Falü chubanshe, 2003.

Chang Shuhong. *Xinhai geming qianhou de manzu yanjiu* (Research on the Manchu ethnic minority around the 1911 revolution). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2011.

---

① 李在全：《制度变革与身份转型——清末新式司法官群体的组合、结构及问题》，《近代史研究》2015 年第 5 期；《变动时代的法律职业者——中国现代司法官个体与群体（1906-1928）》，第三章。

② 李启成：《晚清各级审判厅研究》，北京大学出版社，2004 年，第 118 页。

③ 苏亦工认为，晚清时期刑部汉官通过专业知识战胜了满官。苏亦工：《官制、语言与司法——清代刑部满汉官权力之消长》，《法学家》2013 年第 2 期。李明的研究也表明，清代中后期刑部汉官凭借律学知识逐步掌握了刑部的审判权，造成汉人司员权重的局面。李明：《知识与权力：清代刑部研究》，中国人民大学博士论文，2017 年。

④ 参阅迟云飞：《清末最后十年的平满汉畛域问题》，《近代史研究》2001 年第 5 期；常书红：《辛亥革命前后的满族研究——以满汉关系为中心》，社会科学文献出版社，2011 年，第 116-125 页；路康乐：《满与汉：清末民初的族群关系与政治权力（1861-1928）》，王琴、刘润堂译，李恭忠审校，第 120、136、181-183、198-202 页。

Chen Bijia, Cameron Campbell and James Lee. "Xinzheng qianhou qiren yu zongshi guanyuan de guanzhi bianhua chutan – yi jinshenlu wei cailiao de fenxi" (Career transformation of banner civil officials and imperial lineage members during the late Qing reform: evidence from the Qing *jinshenlu* database). Unpublished manuscript, 2018.

Chi Yunfei. "Qingmo zuihou shinian de ping manhan zhenyu wenti" (Problem of Manchu-Han integration in the last ten years of the Qing dynasty). *Jindaishi yanjiu* (Modern Chinese History Studies) 5 (2001).

Han Tao. *Wanqing Daliyuan – Zhongguo zuizao de zuigao fayuan* (The Grand Court in the late Qing dynasty – the earliest supreme court in China). Beijing, Falü chubanshe, 2012.

Li Qicheng. *Wan Qing geji shenpanting yanjiu* (Research on trial courts in each level in the late Qing dynasty). Beijing: Beijing daxue chubanshe, 2004.

Li Zaiquan. *Biandong shidai de falüzhiye zhe – Zhongguo xiandai sifaguan geti yu qunti (1906-1928)* (Modern Chinese magistracies in a period of great change: individuals and groups, 1906-1928). Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2018.

Li Zaiquan. "Zhidu biange yu shenfen zhuanxing ---- Qingmo xinshi sifaguan qunti de zuhe, jieguo ji wenti" (Systemic evolution and identity transformation – the composition, structure and problems of the new group of judicial officials in the late Qing period). *Jindaishi yanjiu* (Modern Chinese History Studies) 5 (2015).

Lu Kangle (Edward J. M. Rhoads). *Man yu Han: Qingmo minchu de zuqun guanxi yu zhengzhi quanli (1861-1928)* (Manchus & Han: Ethnic Relations and Political Power in Late Qing and Early Republican China, 1861-1928). Translated by Wang Qin and Liu Runtang. Beijing: Zhongguo renmin daxue chubanshe, 2010.

Ren Yuxue and Chen Bijia, et al. "Qingdai Jinshenlu lianghua shujuku yu guanyuan qunti yanjiu" (The Qing Jinshenlu database: A new source of the study of Qing officialdom). *Qingshi yanjiu* (The Qing history studies) 4 (2016).

Su Yigong. "Guanzhi, yuyan yu sifa ---- Qingdai xingbu man han guan quanli zhi xiaozhang" (Official system, language, and judicature: power moving from Manchu to Han officials on the Board of Punishments in the Qing dynasty). *Faxuejia* (The Jurist) 2 (2013).

Li Ming. "Zhishi yu quanli: Qingdai xingbu yanjiu" (Knowledge and power: A study on the Board of Punishments in the Qing dynasty). Ph.D. dissertation. Beijing. Renmin University of China, 2017.

Xie Wei. *Wanqing fabu yanjiu* (A Study on the Ministry of Justice in the Late Qing dynasty). Beijing: Zhongguo shehui kexue chubanshe, 2014.

"New Policies" and the Manchu-Han Ratio among Judicial Officials in the Capital at the End of the Qing Dynasty (1901-1912): A Study Based on the *Jinshenlu* Database

HU Xiangyu (The Institute of Qing History, Renmin University of China; hu2011@ruc.edu.cn)

Abstract: The Manchu-Han ratio among judicial officials in Beijing changed because of the "New Policies" (*xinzheng*) at the end of the Qing dynasty. Before 1906 when the Qing court reformed its administration, Manchu (or bannermen) always outnumbered Han (or civilians) among the statutory officials of the Three High Courts (*sanfasi*). Furthermore, Manchus nearly monopolized the lower ranks of judicial officials (bottom three grades). After 1906, the number of judicial officials increased. Even though the number of Manchus officials grew, Han officials proliferated more rapidly. The number of Han officials gradually expanded and eventually exceeded Manchus in the Ministry of Justice (*fabu*). The majority of officials at the Council of Judicial Review (*daliyuan*), metropolitan courts and prosecutor's offices in each level were Han. Thus, it can be concluded that the policy of eradicating "boundaries between Manchus and Han" was in effect in the appointment of metropolitan judicial officials.

Keywords: New Policies, judicial officials, Manchus and Han, *Records of the Qing Official Class* (*Jinshenlu*)